

Vergaderjaar 2003–2004

29 259

Wijziging van de Monumentenwet 1988 en enkele andere wetten ten behoeve van de archeologische monumentenzorg mede in verband met de implementatie van het Verdrag van Valletta (Wet op de archeologische monumentenzorg)

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 15 mei 2002 en het nader rapport d.d. 17 oktober 2003, aangeboden aan de Koningin door de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 3 januari 2002, no.01 006170, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, F. van der Ploeg, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting tot wijziging van de Monumentenwet 1988 en enkele andere wetten ten behoeve van de archeologische monumentenzorg mede in verband met de implementatie van het Verdrag van Valletta (Wet op de archeologische monumentenzorg).

Het voorstel strekt ertoe de Monumentenwet 1988 (MW) en enkele andere wetten te wijzigen om een stelsel van archeologische monumentenzorg in te voeren. Dit houdt in het bijzonder verband met het – wel goedgekeurde maar nog niet door Nederland geratificeerde – op 16 januari 1992 te Valletta tot stand gekomen Europees Verdrag inzake de bescherming van het archeologische erfgoed (Trb.1992, 32 en 97; hierna: het Verdrag). De ratificatie van dat Verdrag zal plaatshebben als de Nederlandse wetgeving aan de eisen die dit Verdrag stelt, zal voldoen. Het wetsvoorstel strekt tot het treffen van de benodigde maatregelen daartoe. Het gaat in hoofdlijnen om de volgende maatregelen:

- het afdwingbaar maken van aandacht voor archeologische waarden bij plannen en projecten door invoering van (provinciale en gemeentelijke) archeologische attentiegebieden met daaraan gekoppeld onderzoeksverplichtingen via de milieu-effectrapportage, onderscheidenlijk een afzonderlijk vergunningstelsel;*
- regels omtrent kosten en schadevergoeding;*
- liberalisering van archeologisch onderzoek, waardoor commerciële onderzoeksbureaus opgravingen kunnen verrichten;*
- het stellen van regels omtrent de eigendom van gevonden archeologische monumenten;*
- invoering van archeologische informatiecentra ter vervanging van de huidige depots;*
- invoering van een centraal archeologisch informatiesysteem.*

De Raad van State maakt naar aanleiding van het voorstel een aantal opmerkingen. Hij is van oordeel dat in verband daarmee aanpassing van het voorstel wenselijk is.

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 3 januari 2002, kenmerk 01 006170, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 15 mei 2002, No.W05.01 0702/III, bied ik U hierbij aan.

Archeologievergunning als apart vereiste

1. Het Verdrag verplicht slechts tot het streven naar afstemming en overeenstemming tussen de onderscheiden behoeften van de archeologische en ruimtelijke ordening door erop toe te zien dat archeologen worden betrokken bij planningsbeleid en dat overleg totstandkomt met stedenbouwkundigen. Niettemin wordt met dit voorstel een stap verder gegaan, en wordt een zelfstandig vergunningstelsel geïntroduceerd.

Naar het oordeel van de Raad is de noodzaak en de wenselijkheid van een apart vergunningstelsel niet voldoende draagkrachtig gemotiveerd. Integratie van de archeologische aspecten in de bestaande structuren lijkt aangewezen.

a. Op zichzelf is het verdedigbaar een keuze te maken voor een zelfstandig vergunningstelsel, ook al verplicht het Verdrag daartoe niet. De Raad constateert echter, dat het wetsvoorstel ook een belangrijke rol toekent aan de milieueffectrapportage-procedure en de bestemmingsplanprocedure en daarmee aansluiting zoekt bij bestaande procedures. In het wetsvoorstel en de toelichting ontbreekt een eindperspectief van deze dubbele benadering. Naar het oordeel van de Raad zou in ieder geval op termijn integratie in bestaande procedures, in het bijzonder de milieueffectrapportage (MER) en de bestemmingsplanprocedure, aanbeveling verdienen. De Raad adviseert om nu reeds de bepalingen die betrekking hebben op bestemmingsplannen op te nemen in de Wet op de Ruimtelijke Ordening, en de bepalingen die betrekking hebben op de MER, op te nemen in de Wet milieubeheer. De Raad ziet daarbij onder meer op de artikelen 41 tot en met 44. Daarmee wordt bereikt dat bepalingen inzake bestemmingsplannen en de MER in de desbetreffende wettelijke regelingen bijeen staan. Tevens wordt bewerkstelligd dat de archeologische aspecten in de bestemmingsplannen en MER-procedure worden meegenomen.

b. In de toelichting wordt het alternatief van integratie in bestaande procedures besproken, doch wordt niettemin ten principale geconcludeerd tot het introduceren van een aparte vergunning. De toelichting betreft daarbij niet de systematiek die in het voorstel van wet tot wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998¹ is gekozen (in het bijzonder in de artikelen 19d en volgende). Dat wetsvoorstel doorbreekt het aanwezige – soms gebonden – beoordelingskader van andere regelingen en besluiten; in de toelichting bij dat wetsvoorstel wordt gewezen op onder meer de bouwvergunning en het bestemmingsplan. Indien bij de keuze voor een aparte archeologievergunning wordt gepersisteerd, ontstaan uiteenlopende wetsystematieken, waarvoor naar het oordeel van de Raad geen rechtvaardiging is gelegen in het onderscheid tussen natuurbescherming en monumentenzorg. Ook in de regeling van artikel IV van het wetsvoorstel, krachtens welke het aparte vergunningvereiste vervalt 15 jaren na inwerkingtreding van de wet, ziet de Raad de rechtvaardiging niet. De Raad acht al met al de noodzaak voor een nieuwe procedure niet aangetoond.

Hij overweegt daarbij dat het introduceren van een nieuwe vergunning ook met het oog op de daaraan verbonden rechtsbescherming een overtuigende argumentatie vergt. Nu deze ontbreekt adviseert de Raad invoering ervan te heroverwegen.

1. Conform het advies van de Raad alsook overeenkomstig het dereguleringsstreven van deze regering is alsnog gekozen voor verdergaande integratie van archeologische aspecten in bestaande wettelijke structuren.

Ingevolge het oorspronkelijke wetsvoorstel zou in aangewezen archeologische attentiegebieden een nieuwe vergunningplicht voor bodemverstoringen gaan gelden (de archeologievergunning). Deze systematiek is verlaten; de archeologievergunning is als nieuwe rechtsfiguur komen te vervallen. Daarvoor in de plaats is een aantal voorschriften gekomen dat beoogt het

¹ Wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998 in verband met Europeesrechtelijke verplichtingen (Kamerstukken II 2001/02, 28 171).

belang van de archeologische monumentenzorg vooral tot zijn recht te laten komen in het bestemmingsplan en de daaraan te toetsen besluiten.

Het advies van de Raad om bij ruimtelijke ordeningsinstrumenten aan te sluiten, is begrijpelijk: archeologische monumentenzorg houdt direct verband met het gebruik van de bodem en heeft dus onmiddellijke gevolgen voor de ruimtelijke inrichting van (delen van) ons land. Bovendien zijn de ruimtelijke ordeningsinstrumenten voor de behartiging van genoemd culturele belang al enigermate geschikt; aanvullende bepalingen in de Monumentenwet 1988 vergroten die geschiktheid en stellen buiten twijfel welke overheidsmaatregelen en voorschriften uit een oogpunt van goede ruimtelijke ordening en uit een oogpunt van cultuurbehoud rechtmatig zijn.

De Wet op de Ruimtelijke Ordening beoogt primair voorschriften te bieden met betrekking tot de wijze van totstandkoming van planologische besluiten. Deze procedurele voorschriften beogen een brede afweging van alle bij het ruimtegebruik betrokken belangen mogelijk te maken. Voorschriften die specifieke beleidsonderwerpen betreffen, dienen, naar de opvatting van de regering, in beginsel hun neerslag te vinden in de daarvoor geldende specifieke wetten. Voor het beleidsterrein van de (archeologische) monumentenzorg is dat de Monumentenwet 1988. Ik heb dus – in afwijking van het advies van de Raad – niet gekozen voor een «monumentenparagraaf» in de Wet op de Ruimtelijke Ordening, maar voor een «ruimtelijke ordeningsparagraaf» in de Monumentenwet 1988. In het kader van de invoeringswetgeving naar aanleiding van het voorstel van wet voor een nieuwe Wet ruimtelijke ordening, dat thans onderwerp van parlementaire behandeling is, zullen te zijner tijd de desbetreffende bepalingen in de Monumentenwet 1988 opnieuw worden gezien.

De artikelen 38 tot en met 44 van het voor advies voorgelegde voorstel zijn in verband met het voorgaande ingrijpend herzien. Deze herziening heeft uiteraard gevolgen gehad voor het resterende wetsvoorstel. Zo is de voorgestelde uitbreiding van de bestuursdwangsregeling van het oorspronkelijk voorgestelde artikel 30 komen te vervallen. De regeling van het Centraal archeologisch informatiesysteem is eveneens gewijzigd. Voorts hebben de gewijzigde uitgangspunten gevolgen gehad voor de strafbepalingen; de uitbreiding van de vigerende artikelen 56 en 57 is komen te vervallen. In verband met het nieuwe artikel 40, tweede lid, is artikel 56 van de Woningwet aangepast.

De oorspronkelijk voorgestelde horizonbepaling van artikel IV, tweede lid, had betrekking op de archeologievergunning – verplicht in het aangewezen archeologische attentiegebied – en het alternatief voor genoemd onderdeel van het nieuwe stelsel: het «archeologievriendelijke bestemmingsplan», bedoeld in de artikelen 41, 42 en 47. Nu al deze elementen van het oorspronkelijke wetsvoorstel zijn geschrapt, kan de hier bedoelde bijzondere termijn eveneens komen te vervallen.

Naar aanleiding van het advies van de Raad om bepalingen die betrekking hebben op de milieu-effectrapportage op te nemen in de Wet milieubeheer heb ik de oorspronkelijk voorgestelde artikelen 43 en 44 nog eens kritisch gezien. Bij nader inzien ben ik van oordeel dat deze artikelen te weinig toevoegen aan hetgeen in de Wet Milieubeheer reeds is geregeld in de artikelen 7.10, vijfde lid, onderscheidenlijk 7.35, zesde lid. Daarbij neem ik mede in aanmerking de in dit wetsvoorstel geïntroduceerde bevoegdheid voor de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap om voordrachten te doen voor de in die artikelen bedoelde algemene maatregelen van bestuur (wijziging van artikel 21.6, derde lid, van de Wet milieubeheer; zie artikel III, onderdeel E). De artikelen 43 en 44 heb ik in verband met het voorgaande laten vervallen. Omdat de systematiek van de archeologievergunning is verlaten, is er geen noodzaak om alsnog in te gaan op de kritische vaststelling van de Raad in onderdeel b, dat ten aanzien van natuurbescherming enerzijds en monumentenzorg anderzijds zonder goede reden voor uiteenlopende systematieken is gekozen.

2. Artikel 41 regelt de bescherming van archeologische waarden in een bestemmingsplan. De voorschriften kunnen ingevolge het tweede lid, onderdeel a, inhouden dat een verbod geldt om de bodem te verstoren. In vervolg op hetgeen hiervoor is geadviseerd geeft de Raad in overweging de bepaling als verplichting te formuleren voorzover het gaat om archeologische

attentiegebieden. Daarmee wordt ook de vraag beantwoord hoe een dergelijke bepaling zich verhoudt tot de regeling inzake de archeologievergunning in artikel 45, welke is gekoppeld aan de aanwijzing van archeologische attentiegebieden. Zolang in artikel 41, eerste lid, geen verplichte koppeling is gelegd tussen de aanwijzing van archeologische attentiegebieden en bestemmingsplannen voor diezelfde gebieden (het betreft een kan-bepaling), kan het verbod, bedoeld in artikel 41, tweede lid, onderdeel a, zelfstandige betekenis hebben.

De Raad adviseert artikel 41, tweede lid, onderdeel a, en de regeling inzake de archeologievergunning in artikel 45 in het wetsvoorstel beter op elkaar af te stemmen.

2. Kern van het oorspronkelijke wetsvoorstel was het archeologische attentiegebied waarbinnen een vergunningenregime zou gaan gelden (de archeologievergunning). Daarnaast was voor gemeenten een planologisch alternatief in de vorm van het «archeologievriendelijke» bestemmingsplan gecreëerd (de artikelen 41, 42 en 47). In het onderhavige, aangepaste voorstel is ondubbelzinnig gekozen voor het bestemmingsplan als instrument voor de archeologische monumentenzorg. De archeologievergunning is komen te vervallen, waardoor het archeologische attentiegebied een andere betekenis heeft gekregen. Het archeologische attentiegebied moet thans worden beschouwd als een aanvullend instrument in handen van provincies. Zij kunnen daarmee bevorderen dat archeologisch hoogwaardige locaties bij voorrang planologisch worden beschermd. Gemeenten zijn namelijk verplicht hun bestemmingsplannen binnen die gebieden af te stemmen op de te beschermen archeologische waarden. De gekozen systematiek lijkt op die van Hoofdstuk IV van de Monumentenwet 1988 (beschermd stads- en dorpsgezichten).

Als gevolg van deze keuze voor integratie van archeologische monumentenzorg in bestaande wettelijke systemen, kan het advies van de Raad om het oorspronkelijke artikel 41, tweede lid, onderdeel a, en de regeling inzake de archeologievergunning in artikel 45, beter op elkaar af te stemmen, buiten beschouwing worden gelaten.

3. In de artikelen 43 en 44 wordt het criterium «archeologisch erfgoed» gehanteerd. De betekenis van dit begrip is niet duidelijk. Uit de context (vergelijk artikel 46, eerste lid, onderdeel a) lijkt te kunnen worden afgeleid dat het erom gaat dat regels kunnen worden gesteld voor een MER ten aanzien van een activiteit die gevolgen heeft voor een archeologisch attentiegebied. De Raad adviseert het in de artikelen 43 en 44 gehanteerde begrip «archeologisch erfgoed» te definiëren in artikel I, onder A.

3. De oorspronkelijke artikelen 43 en 44 zijn komen te vervallen (zie hiervoor onder 1). Het advies van de Raad om het begrip «archeologisch erfgoed» in deze artikelen wettelijk te definiëren kan in verband daarmee buiten beschouwing worden gelaten.

4. In artikel 46, eerste lid, onderdeel d, is een vrijstelling van de archeologievergunningplicht geregeld in die gevallen dat een vergunning op grond van artikel 11 MW (beschermd monumenten) voor afbraak en wijziging noodzakelijk is. Er is echter in artikel 11 niet voorzien in de verplichting om bij de beschikking ingevolge artikel 11 de archeologie-aspecten af te wegen, zoals dat wel wordt voorgesteld voor artikel 3a van de Ontgrondingenwet. De Raad adviseert daarin alsnog te voorzien.

4. Naar aanleiding van dit onderdeel van het advies is een aantal artikelen beter op elkaar afgestemd. Artikel 14 van de Monumentenwet 1988 dat betrekking heeft op de aanvraag voor een vergunning voor het verstoren van een beschermd (archeologisch) monument is aangevuld (artikel I, onderdeel A). Het resultaat is, dat zowel voor de vergunning met betrekking tot een beschermd monument, als voor de ontgrondingenvergunning als voor de bouw- en aanlegvergunning en de vrijstellingen, bedoeld in de artikelen 15, 17 en 19 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening, hetzelfde juridische regime geldt, indien archeologische belangen in het geding zijn. Dat regime houdt in dat het bestuursorgaan van de aanvrager zo nodig archeologische vooronderzoek kan verlangen, resulterend in een rapport. Daarnaast kan het

bestuursorgaan aan het desbetreffende besluit ter bescherming van de aanwezige archeologische waarden voorschriften verbinden, zoals de verplichting een opgraving te doen. Het oorspronkelijke artikel 3a van de Ontgrondingenwet verwees nog naar de archeologievergunning. Omdat de archeologievergunning is vervallen, is één en ander op andere wijze geformuleerd. De strekking is evenwel dezelfde gebleven (artikel II).

5. Artikel 46, tweede lid, geeft de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur groepen bodemverstoringen aan te wijzen waarvoor geen vergunning is vereist. Mede gezien het belang hiervan voor de praktijk verdient het aanbeveling dat in de wet een materieel criterium wordt aangegeven voor deze aanwijzing. Voorts zou in de toelichting inzicht moeten worden gegeven in de inhoud van de op te stellen algemene maatregel van bestuur. De Raad adviseert het voorstel en de toelichting aan te vullen.

5. Ook dit onderdeel van het advies behoeft geen behandeling meer, aangezien de archeologievergunning en dus ook artikel 46, tweede lid, zijn geschrapt.

Financiële aspecten

6. Voor de kosten van het in aanmerking nemen van archeologische aspecten bij projecten wordt het zogenaamde veroorzakersbeginsel ingevoerd. Dit beginsel houdt in dat degene die activiteiten verricht die potentieel schadelijk zijn voor archeologische waarden, de kosten dient te dragen van de maatregelen die worden genomen ter bescherming van het bodemarchief. De kosten dienen in die benadering niet ten laste van de gemeenschap te komen omdat de oorzaak van die kosten is gelegen in de behartiging van de private belangen van de veroorzaker. Een vergelijking wordt gemaakt met de aansprakelijkheid van de veroorzaker voor kosten in verband met activiteiten met schadelijke milieugevolgen (de vervuiler betaalt).

De Raad vraagt zich af of de gemaakte vergelijking met milieuschade wel geheel opgaat. Het zijn in dit geval niet de activiteiten zelf die de schade veroorzaken, als wel dat als gevolg van die activiteiten bekend wordt dat zich ter plekke in de bodem archeologische monumenten bevinden waarvan daarvoor niets bekend was of slechts een vermoeden bestond. De kosten die gemoeid zijn met het archeologische onderzoek en een eventuele opgraving zijn sterk afhankelijk van de aard van het monument en van het belang dat aan de vondst uit archeologisch perspectief wordt gehecht. Het is wel zo dat door de geplande activiteiten ter plekke een beslissing omtrent de desbetreffende archeologische waarden wordt geforceerd (het nemen van een besluit wordt dan acuut), maar daarmee is nog geen sprake van veroorzaking. Anders gezegd: het belang van het bodemarchief is niet uitsluitend gelegen in het onberoerd laten ervan, maar ook in het kennisnemen ervan. Het ligt dan niet voor de hand om alle kosten in verband met het kennisnemen van het bodemarchief uitsluitend neer te leggen bij degene die de desbetreffende activiteiten verricht.

In samenhang daarmee moet ook worden opgemerkt dat de hoogte van de kosten geen enkele relatie vertoont met de desbetreffende activiteiten zelf, maar afhankelijk is van de – toevallige – mate waarin archeologische monumenten aldaar in de bodem worden aangetroffen en het belang dat aan die monumenten wordt gehecht; daarop kan de veroorzaker geen invloed uitoefenen.

De Raad is van oordeel dat het veroorzakersbeginsel als thans voorgesteld niet geschikt is voor een evenwichtige toedeling van kosten in verband met archeologische waarden en adviseert het voorstel aan te passen.

6. Initiatieven die uit economische motieven worden geëntameerd, kunnen niet alleen schadelijke effecten hebben op de leefomgeving, maar ook op het bodemarchief. Die potentieel schadelijke effecten dienen te worden ondervangen; de financiële lasten daarvan mogen niet eenzijdig worden afgewenteld. De vergelijking met milieuschade is op het voorgaande gebaseerd. Dat is goed te verdedigen. Bovendien ben ik van oordeel dat het beginsel «de veroorzaker betaalt», mits redelijk uitgelegd, geschikt is voor een evenwichtige toedeling van kosten. Het vormt bovendien een essentieel

onderdeel van het te implementeren verdrag. In het explanatory report bij het verdrag staat het volgende:

«The archaeological heritage.....is «a source of the European collective memory» and«common to all human society». It must therefore be protected, but the cost of protection should not be borne by the public when the cause of that cost lies in a benefit accruing to private interests (pagina 7, Explanatory Report, MPC (91) 8).

Vanaf de ondertekening van het verdrag is deze uitleg door Nederland, maar ook door andere Europese landen, «vertaald» als: de-veroorzaker-betaalt. Dit uitgangspunt is ook door de wetgever aanvaard (Rijkswet van 26 februari 1998, houdende goedkeuring van het op 16 januari 1992 te Valletta tot stand gekomen Europees Verdrag inzake de bescherming van het archeologisch erfgoed (herzien), Stb.196).

Ik ben het niet met de Raad eens als hij stelt dat het belang van het bodem-archief niet uitsluitend gelegen is in het onberoerd laten ervan, maar ook in het kennisnemen ervan. Primair zijn zowel het verdrag, als het wetsvoorstel erop gericht te voorkomen dat wordt opgegraven (behoud «in situ»). Het bodem-archief is immers eindig en kan slechts één maal worden «geraadpleegd». Het doen van opgravingen (behoud ex situ) wordt in het verdrag dan ook veelzeggend «noodonderzoek» genoemd; onderzoek ter voorkoming van vernietiging. Daartoe kan worden besloten als het belang van het te realiseren project zwaarder moet wegen dan het belang van het behoud in de bodem van archeologische waarden.

Met de Raad ben ik echter van oordeel dat de redelijkheid van het beginsel in hoge mate samenvalt met de voorzienbaarheid van de schade. De gekozen wettelijke systematiek is dan ook volledig gericht op een zo groot mogelijke kennis van de archeologische betekenis van een te verstoren locatie. Het vergaren van die kennis is een gedeelde (financiële) verantwoordelijkheid van Rijk, provincies, gemeenten en initiatiefnemer. Voor wat betreft genoemde overheden moet worden gedacht aan het ontwikkelen van (verwachtings)-kaarten, het rekening houden met het archeologisch erfgoed bij het maken van planologische keuzes, met name in bestemmingsplannen, het vergaren en beschikbaar stellen van archeologische kennis etc. Dergelijke inspanningen zijn erop gericht te voorkomen dat «de veroorzaker»- de initiatiefnemer – aansprakelijk wordt gesteld voor onvoorzienbare en dus onvermijdbare schade.

7. Ingevolge artikel 22, derde lid, is de schadevergoedingsregeling van de MW niet van toepassing op archeologische monumenten. In samenhang daarmee wordt een regeling geïntroduceerd voor excessieve kosten (artikel 34a), welke een beperkter karakter heeft. Het is de vraag of hiermee onder ogen is gezien of de gang naar de burgerlijke rechter of de bestuursrechter is uitgesloten voor alle vormen van schade en kosten die niet onder artikel 34a vallen. Daarbij is het tevens de vraag of het beoogde doel (stringent beleid) wel wordt bereikt door de zeer open formulering in artikel 34a («kosten die redelijkerwijs niet geheel te zijnen laste behoren te blijven»).

De Raad wijst er voorts op dat de voorgestelde stringente regeling (bij algemene maatregel van bestuur) van het tweede lid niet kan voorkomen dat allerlei discussies zullen worden gevoerd over de redelijkheid van toegepaste criteria, nu de totstandkoming van een algemene maatregel van bestuur op grond van het tweede lid de toepasselijkheid van de algemene, open geformuleerde criteria van het eerste lid niet uitsluit.

De Raad adviseert dit aspect nader te overwegen.

7. Er is mijns inziens sprake van zorgvuldige implementatie wanneer een regeling tot stand wordt gebracht die enerzijds recht doet aan de uitgangspunten van het verdrag en anderzijds proportioneel is. Die proportionaliteit heb ik opnieuw in ogenschouw genomen. Met de Raad ben ik van oordeel dat de strekking van artikel 34a, eerste lid, te beperkt is, namelijk beperkt tot de kosten als gevolg van het doen van opgravingen. Om die reden heb ik in het wetsvoorstel ruimere bepalingen voor de toekenning van schadevergoeding opgenomen. Het aanvankelijke eerste lid van artikel 34a is om die reden vervangen door de aanspraken op schadevergoeding van de artikelen 22 en 42. De Ontgrondingenwet kent een vergelijkbare aanspraak op schadevergoeding (artikel 26). Omdat is aangesloten bij de systematiek van de Wet op de Ruimtelijke Ordening, geldt voor eventuele planschade onverkort artikel 49 van

die wet. Gelet op artikel 49 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening en het «herstelde» artikel 22, mede in aanmerking nemende het gewijzigde rechtsgevolg van het archeologische attentiegebied, is het oorspronkelijke artikel 60, inhoudende onder meer een aanspraak op schadevergoeding in verband met de aanwijzing van archeologische attentiegebieden, komen te vervallen.

Marktwerking

8. Voorgesteld wordt marktwerking te introduceren met betrekking tot opgravingswerkzaamheden, zodat ook commerciële onderzoeksbureaus in de toekomst dergelijke activiteiten kunnen gaan verrichten. In samenhang daarmee wordt een stelsel van toelating geïntroduceerd, alsmede een toezichtstelsel.

Bij de totstandkoming van de MW heeft de regering gesteld dat het bodemonderzoek van zo grote waarde is voor de Nederlandse cultuurhistorie dat het doelbewust raadplegen moet worden voorbehouden aan wetenschappelijke instituten. In de toelichting bij thans voorgestelde liberalisering wordt gemeld dat een markt is ontstaan voor bedrijven die zich bezighouden met opgravingen en dat een aantal van die bedrijven de kwaliteit kan waarborgen en bereid is zich te onderwerpen aan toezicht. De ommezwaai die thans wordt gemaakt is daarmee naar het oordeel van de Raad niet voldoende gemotiveerd. Ook wordt niet uiteengezet in hoeverre rapportages van commerciële bureaus dienstbaar zijn of kunnen zijn bij de – publieke – besluitvorming betreffende archeologische waarden. De Raad adviseert de toelichting aan te vullen.

8. Overeenkomstig het advies van de Raad is de toelichting op dit onderdeel aangevuld (IV. Liberalisering en kwaliteitszorg).

Overgangsrecht

9. Artikel 64 regelt overgangsrecht met betrekking tot artikel 15 en verzoeken in het kader van artikel 11. Het gaat daarbij om gemeentelijke verordeningen inzake monumementenzorg. In het wetsvoorstel worden de artikelen 11 en 15 niet gewijzigd. Er lijkt bovendien geen enkele relatie te bestaan met hetgeen in het onderhavige wetsvoorstel wordt geregeld. De bepaling wordt niet afzonderlijk toegelicht. De Raad adviseert deze bepaling opnieuw te bezien.

9. Dat artikel 64 het vernummerde artikel 59 is, blijkt uit de toelichting op artikel I, onderdeel G.

10. De achtergrond van artikel 65 was de omstandigheid dat het recht op een financiële tegemoetkoming, bedoeld in artikel 22 en verder, in het aan de Raad voorgelegde wetsvoorstel was komen te vervallen. Daarvoor in de plaats zou artikel 60 financiële compensatie moeten bieden. Eigenaren van reeds beschermde archeologische monumenten dreigden door dit nieuwe schadevergoedingsregime gedupeerd te raken. Zij hadden immers ten tijde van het aanwijzingsbesluit geen aanspraak op schadevergoeding in verband met dat besluit. Als gevolg van het nieuwe wettelijke regime zouden zij vervolgens hun aanspraak op schadevergoeding in verband met het vergunningsbesluit verliezen door het vervallen van artikel 22. Met andere woorden: dergelijke eigenaren zouden voor wat betreft hun aanspraak op schadevergoeding «tussen de wal en het schip» raken. Om die reden was besloten tot een eenmalige tegemoetkoming voor deze categorie eigenaren. Omdat artikel 22 inmiddels weer in oude toestand is hersteld, is de hiervoor weergegeven eenmalige compensatieregeling niet meer nodig. Het oorspronkelijke artikel 65 is daarom komen te vervallen.

11. De operationele betekenis van artikel 66 is niet geheel duidelijk. Hoe wordt beoordeeld of gebieden een hoge archeologische waarde hebben zodat deze met voorrang moeten worden aangewezen, en wat gebeurt er als dat niet gebeurt? De Raad adviseert een en ander nader te verduidelijken.

11. Het aanwijzen van archeologische attentiegebieden is niet langer een wettelijke taak voor provinciale staten, maar een wettelijke bevoegdheid.

Provinciale staten bepalen zelf in welke mate en op welke wijze zij van deze nieuwe bevoegdheid gebruik maken. Omdat het oorspronkelijke artikel 66 met dat uitgangspunt in strijd zou komen, is het komen te vervallen. Het artikel beoogde binnen twee jaar na inwerkingtreding van de Wet op de archeologische monumentenzorg een vergunningplicht te verwezenlijken in de, uit archeologisch oogpunt gezien belangrijkste, terreinen in Nederland.

12. De betekenis van artikel 67 is de Raad niet duidelijk. Houden de daar bedoelde instellingen gedurende twee jaar hun huidige monopolie, of betekent de bepaling dat zij binnen twee jaar een opgravingsvergunning moeten verkrijgen? De Raad adviseert deze bepaling te verduidelijken.

12. Artikel 67 – inmiddels artikel 65 – betekent, dat bedoelde instellingen na inwerkingtreding van de Wet op de archeologische monumentenzorg nog twee jaar gebruik mogen maken van hun opgravingsvergunning «oude stijl». Artikel 65 is redactioneel verduidelijkt.

13. De keuze voor het bestemmingsplan als het instrument bij uitstek voor de archeologische monumentenzorg heeft aanmerkelijke gevolgen gehad voor de oorspronkelijke tekst. De memorie van toelichting, zowel het algemeen deel als het artikelsgewijze deel, is eveneens in belangrijke mate herschreven. De belangrijkste wijzigingen zijn hiervoor reeds behandeld. Daarnaast is van de gelegenheid gebruik gemaakt nog enkele verbeteringen aan te brengen. Hoofdstuk III heeft een nieuwe benaming gekregen, die meer recht doet aan de inhoud (artikel I, onderdeel D).

In het nieuwe artikel 48 is de delegatiebepaling ter zake van de opgravingsvergunning uitgebreid tot andere aspecten dan uitsluitend de wettelijke bekwaamheidseis. De bepalingen ter zake van de opgravingsvergunning zijn voorts opnieuw gerubriceerd (de artikelen 45 tot en met 48).

Aan 49, eerste lid, is onderdeel e toegevoegd.

Het begrip «archeologisch informatiecentrum» is overal in de tekst van het wetsvoorstel en de memorie van toelichting vervangen door het (vigerende) begrip: depot (onder meer de artikelen 51 en 52).

Artikel 52, tweede lid, van het oorspronkelijke wetsvoorstel dat de vergoeding voor opgegraven monumenten aan de eigenaar van de grond betrof, is om praktische en principiële redenen komen te vervallen.

De auteursrechtelijke bepalingen (artikel 55, tweede en derde lid) zijn redactioneel verbeterd.

De bevoegdheid voor de minister om rechthebbenden van terreinen in verband met archeologisch onderzoek een «gedoogplicht» op te leggen is tevens toegekend aan burgemeester en wethouders ten behoeve van hun taken op het terrein van de ruimtelijke ordening (artikel 57).

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge u verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
M. C. van der Laan